



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania
Comissão Especial de Licitação, Modalidade Concorrência, para Outorga de Permissão de Serviços Funerários no DF

Resposta - SEJUS/GAB/COMISSÃO P. 155/2018

Em resposta ao pedido de impugnação apresentado pelo SINDICATO DOS ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL ao Edital de Concorrência n. 01/2019 – SEJUS/DF, cujo objeto visa outorgar permissão para exploração de serviços funerários no Distrito Federal, vimos mediante este prestar os esclarecimentos que seguem abaixo:

1. Vieram os presentes autos eletrônicos a esta Comissão, a fim de que se pronuncie acerca da impugnação apresentada pela interessada, com o intuito de ver alterados os itens que aponta, os quais passa-se a analisar.

ANÁLISE

2. Da tempestividade

2.1. Protocolado o documento de impugnação no prazo fixado pelo art. 41 da Lei de Licitações, impõe-se seu conhecimento.

3. Passa-se à análise das razões apresentadas.

3.1. Rechaça o impugnante o referido edital, alegando a "... **inconstitucionalidade da outorga relativa atividade de comercialização de planos de assistência funerária.**", sob o argumento de competir privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, havendo destacado os dois primeiros, transcrevendo-se:

Portanto, verificado que o ato normativo previsto no art. 7º, IX, da lei Distrital nº 2.424/1999 e art. 4º, 111, da lei Distrital nº 28.606/2007, que preveem planos funerário, bem como sua comercialização são serviços funerários são inconstitucionais, por ter usurpado competência legislativa federal, não se compatibilizando com a CF/88.

Requer, haja vista a complexidade do caso, bem como da necessidade de análise detalhada dos pontos impugnados, que mostram a impossibilidade de emissão de parecer no prazo estipulado no edital, a imediata suspensão do certame.

3.2. A questão é singela.

3.3. Com efeito, tanto a Lei nº 2.424, de 13 de julho de 1999, quanto o Decreto nº 28.606, de 20 de dezembro de 2007, que tratam dos serviços funerários neste ente federado, gozam de pleno vigor e eficácia, o que se constata de simples consulta ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal - SINJ/DF, por meio do sítio eletrônico www.sinj.df.gov.br, acessado nesta data às 13h31.

3.4. Não poderia, pois, a Administração Pública, apesar do posicionamento jurídico do impugnante, negar-lhe vigência.

4. Nos itens 1.2., 1.3 e 1.4. inquina-se de ilegalidade a outorga relativa à atividade de comercialização de planos de assistência funerária, em face dos termos da Lei federal nº 13.261, de 22 de março de 2016, bem como assevera-se ser impossível a concessão ou permissão da venda de tais planos por não se tratar de serviço público.

4.1. Ocorre que, havendo a Lei distrital nº 2.424, de 1999, e o Decreto nº 28.606, de 2007, que a regulamentou, expressamente incluído como serviço funerário a venda de planos de assistência de que trata a mencionada lei federal, e, repise-se, estando ambos os textos legais em vigor, não pode o Poder Público deixar de lhe cumprir as normas, adstrito que está ao princípio da legalidade.

4.2. Em outra quadra, não há qualquer descompasso com as disposições da Lei nº 13.264, de 2016. Labora em equívoco o impugnante ao interpretar o teor do *caput* do art. 3º da Lei nº 13.264, de 2016, como impeditivo para que as funerárias vencedoras do certame administrem planos de assistência funerária, porquanto qualquer empresa poderá fazê-lo, desde que preencha os requisitos constantes dos incisos daquele artigo e das condições para manutenção da autorização de operação tratadas no art. 4º do mesmo texto legal .

4.2.1. Não exclui a norma as funerárias que pretenderem comercializar os planos de assistência, mas restringe, isso sim, a autorização para comercialização dos planos apenas às empresas que tenham por **objeto exclusivo** a prestação de serviço de assistência.

4.2.2. Vale ressaltar o fato de que o art. 2º da Lei nº 13.261, de 2016, permite às próprias administradoras de planos de assistência funerária prestar serviços funerários diretamente, desde que autorizadas na forma da lei, que não é o caso do Distrito Federal, que não permite serviços funerários serem prestados diretamente por terceiros que não funerárias permissionárias.

4.2.3. Nesse sentir, se qualquer empresa pode comercializar planos de assistência funerária (preenchidas as exigências legais), com muito mais razão poderão as funerárias legalmente contratadas pela Administração, desde que, de modo idêntico, respeitados os requisitos específicos de que trata a lei federal referida.

4.2.4. A única diferença é que as funerárias, a par da venda de planos, têm autorização legal para a prestação direta dos demais serviços funerários, das quais não gozam as demais empresas, que, diga-se novamente, no Distrito Federal terão que prestar, exclusivamente, os serviços e comercialização e/ou **intermediação** entre seus clientes e a funerária legalmente estabelecida para os demais serviços objeto da permissão.

5. Traz o impugnante, no item 1.5. de sua petição, em socorro à sua tese, "*... a Lei Municipal nº 1.284/2017, emanada da Câmara Legislativa do Município de Aguas Lindas de Goiás...*" e o "*... o Decreto Municipal nº 6.391/2017, de Aguas lindas de Goiás...*"

5.1. Independentemente do teor desses textos legais, têm eles aplicabilidade exclusiva àquele ente da federação, sem nenhuma eficácia fora de seus limites territoriais, sob pena de desrespeito ao pacto federativo. Desnecessária qualquer outra consideração.

6. Por sua vez, o item 2 da peça inicial pugna pela "*... **invasão de competência Legislativa da União por meio de ato administrativo (Edital de Licitação).***"

6.1. Não há falar em invasão de competência da União pelo edital impugnado, porquanto apenas se respeitou e reproduziu o que estabelecido pela ordem jurídica local. Ademais, não é a impugnação administrativa a sede para declaração de inconstitucionalidade das leis e decretos federais e distritais que regeram o certame.

7. Registra o petítório "**3. Da inconstitucionalidade pela usurpação de competência legislativa em relação ao tipo de licitação adotada.**"

7.1. Com a vênia devida, o edital não usurpou competência legislativa porquanto não estabeleceu qualquer norma legal de competência do Poder Legislativo ou Executivo (no caso dos atos infralegais). A opção pelo instituto eleito (permissão) e pela modalidade da licitação (concorrência) não poderia ser outra, o que se deduz dos próprios normativos transcritos pelo impugnante.

7.2. Em que pese qualquer impropriedade que possam os hermeneutas apontar, é fato que o art. 40 da Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, firmou a natureza jurídica de contrato de adesão àqueles voltados à outorga de concessão de serviço público, em tudo aplicado às permissões, por força do disposto no parágrafo único do mesmo artigo. Ressalte-se não tratar o presente caso de contratação complexa.

7.2.1. Ademais, essa modalidade (concorrência), com o tipo maior oferta e preço mínimo fixado no edital, tornada **obrigatória** para todos os processos de concessão (e permissão, repita-se) de serviços públicos pela norma contida no art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.987, de 1995, já foi devidamente agasalhada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer nº 58/2014-PROCAD/PGDF.

7.2.2. Já o item 20.1., subitem 20.1.2. do edital em testilha, em sua nova redação, somente ratifica o caráter de permissão, ao estabelecer que:

20.1. A Permissão poderá ser extinta:

(...)

20.1.2. pela encampação, ou seja, pela retomada do serviço pelo Poder Permitente, durante a vigência da outorga de permissão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica, **sendo indevido o pagamento da indenização de que cuida o art. 37 da Lei federal nº 8.987, de 1995, porquanto não há bens reversíveis envolvidos;** (sem destaque no original)

8. No que concerne ao argumento de que o edital tem por fundamento o art. 8º da Lei 2.424, de 1999, oportuniza esclarecer que a competência para atuação na área funerária anteriormente recaía sobre a Secretaria a da Criança e Assistência Social do Distrito Federal.

8.1. Em face das sucessivas alterações da estrutura administrativa do Distrito Federal, tal secretaria já não existe, tendo a mais recente norma de competência sobre a matéria sido fixada pelo Regimento Interno da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania aprovado pelo Decreto nº 34.320, de 6 de abril de 2013.

8.2. A questão retomada nesse item 3, acerca da inconstitucionalidade da lei local nº 2.424, de 1999, já foi anteriormente abordada.

9. No item 4 da peça inaugural, combate o impugnante a regra editalícia que prevê que os envelopes contendo a documentação e as propostas ficarão sob a guarda da Comissão Especial de Licitação até sua abertura, e a publicação, no Diário Oficial do Distrito Federal, da data para abertura das propostas até 30 dias após a publicação do resultado final da fase de pré-qualificação.

9.1. Aponta malferimento aos princípios da legalidade e da publicidade, bem como ao disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, que estabelece a obrigatoriedade de que, nos editais de licitação, especificamente no preâmbulo, deverão constar local, dia e hora para o recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, sendo que o edital ora combatido previu “... **data futura e incerta para abertura dos envelopes de proposta financeira com lapso de até 30 dias sem menção ao local, dia e hora exatos para início de sua abertura.**”

9.1.1. Ocorre que a mesma Lei nº 8.666, de 1993, abriu a possibilidade da pré-qualificação das licitantes, nos casos em que o objeto do certame reclame uma análise mais profunda da qualificação técnica dos interessados, isso nos termos de seu art. 114.

9.1.2. A respeito do assunto, transcreve-se o seguinte excerto do artigo "A pré-qualificação em licitação", de Karla Botrel, disponível no sítio eletrônico <https://jus.com.br/artigos/5893/a-pre-qualificacao-em-licitacao>, consultado em 27/05/2021 às 10h31:

Verifica-se, portanto que a Lei autoriza uma "fase adicional" ao certame, realizando uma qualificação prévia dos interessados, assim explicada por Adilson Abreu Dallari:

"... o procedimento administrativo licitatório pode ser desdobrado, para que, num primeiro momento, sejam escolhidos alguns (short list) possíveis futuros proponentes à realização de algo cujo contrato é posto em disputa num segundo momento, exatamente e apenas entre os proponentes pré- qualificados (1).

9.1.3. Desse modo, não há como estabelecer data para a entrega e a abertura das propostas comerciais, antes da publicação do resultado final dessa fase preliminar.

9.1.4. Não se vislumbra, pois, qualquer ilegalidade na guarda dos envelopes pela Comissão Especial de Licitação, nem na fixação do prazo de trinta dias a contar da publicação do resultado final da pré-qualificação.

9.1.5. Menos ainda se enxerga atentado ao princípio da publicidade, quando assegura o edital que serão tornados públicos no Diário Oficial do Distrito Federal a data, horário e local de abertura dos envelopes com as propostas.

10. Destina-se o item 5 da impugnação à "... **ausência no Edital, de um Plano de Transição dos Serviços Funerários no Distrito Federal.**", que, ao sentir do signatário, deveria "... *prever a contratação, ainda que emergencial, de empresas funerárias para a prestação dos serviços, afim de propiciar a manutenção da qualidade dos mesmos, como forma de mitigar eventuais impactos causados pela ausência de um plano de transição de fácil previsão no edital.*"

10.1. Segundo informação da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., concessionária de todos os cemitérios deste ente federativo, em ofício datado de 10 de maio de 2021 (61643663 do Processo nº 0040000024500/2020-11), foram sepultadas entre 24/03/2020 e 09/05/2021, **5.495** corpos de vítimas da COVID-19, ou suspeitas dessa causa de morte.

10.2. Diante do fato de que empresas funerárias de outros estados não têm permissão para atuar no Distrito Federal, tem-se que, no período apontado, as 45 (quarenta e cinco) aqui em atividade, foram responsáveis pelos serviços relativos àquele número de pessoas.

10.3. Dividindo-se 5.495 pelo número de dias do período (365 [de 24/3/2020 a 23/3/2021] + 47 [de 24/3 a 9/5 = 412]), chega-se ao resultado de 13,33 óbitos por dia, em média, o qual, dividido pelo número de funerárias (45), revela uma proporção de 0,29 serviço por dia para cada funerária, além, é claro, dos decorrentes de óbitos com outras causas, a que ordinariamente já atendiam.

10.4. Considerando que, independentemente de onde esteja localizada, toda funerária do Distrito Federal pode atender a qualquer das regiões administrativas e que, em não tendo uma delas condição de, por hipótese, prestar algum serviço, o consumidor poderá procurar por outra aqui localizada, sem prejuízo da continuidade dos serviços.

10.5. Ainda com maior clareza, apenas 13 das 45 funerárias em atividade, na média, tiveram aumentado, e em menos de 01, o número de sepultamentos diários desde o início da pandemia, encontrando-se hoje o setor, considerado em sua integralidade, com capacidade ociosa.

10.6. Por fim, avaliando atentamente a informação prestada pela concessionária dos serviços de cemitério, vê-se que, mesmo no momento em que faleceram mais pessoas, 100 no período de 2 dias, tem-se 50 óbitos por dia, número que dividido por 45, resultou no aumento de apenas 1,11 óbito por dia para cada funerária.

10.7. Realmente não se vislumbra a necessidade e, menos ainda, a obrigatoriedade de um plano de transição.

11. Em outra quadra, sustenta o impetrante que:

Não existe qualquer garantia que as empresas já instaladas no DF e cadastradas junto a SEJUS conseguirão classificar-se no certame, pois em sua maioria são empresas de pequeno porte constituídas por núcleos familiares, não estando preparadas para o aporte mínimo exigido pela outorga prevista pelo edital, ou seja, joga-se com a sorte do cidadão, pois após a assinatura do contrato, haverá um hiato de 60 dias onde as eventuais contratadas, bem como as empresas já situadas no DF que não venham a se classificar no certame, não terão obrigação de prestar qualquer serviço funerário no âmbito do DF.

11.1. Efetivamente, caso houvesse garantia de vitória das empresas já instaladas no Distrito Federal, o certame seria nulo de pleno direito.

11.2. Com efeito, a contratação de empresa não sediada no Distrito Federal é uma possibilidade real, sendo certo que terá o prazo de sessenta dias para aqui se estabelecer.

11.3. E não foi por outra razão que **os cálculos do número de empresas funerárias** necessárias para o atendimento de todo o Distrito Federal **levaram em consideração o número de óbitos projetados para 2030**, com base em dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (projeção da população ano a ano) e da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (número de óbitos por localidade nos últimos cinco anos).

11.4. De acordo com tais cálculos, devidamente registrados em todos os seus pormenores nos autos do processo licitatório (0040000034420/2019-22), para o ano de **2021** está projetado o total de **36,39** óbitos por dia, já deles excluídos os atendidos pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (sepultamentos sociais gratuitos).

11.5. Assim, ainda que cada funerária somente tivesse a capacidade de atender a um serviço por dia (o que não se concebe, por menor que seja), seriam bastantes **36** empresas para atender a todo o Distrito Federal no ano em curso.

11.6. A importância do serviço funerário não admite desatenção por parte do Estado, que tem que estar preparado para os mais inesperados quadros, dentro das possibilidades de prospecção.

11.7. Nesse contexto, ainda que, por exemplo, mais da metade das empresas vencedoras do certame (25) aqui não tenham sede, tocará às outras 24 funerárias já estabelecidas menos de dois serviços por dia, na média.

10.7.8. Isso é realidade para o ano de 2021 e vai variando de acordo com a projeção de óbitos ano a ano.

10.7.9. Somente em 2030, conforme consignado no Projeto Básico (61523474), item 10.5.6., com um número projetado de 17.851 (49 diários, arredondando-se 48,90), se chegará à projeção de 1 (um) atendimento diário para cada funerária.

10.7.10. Essa metodologia garante a continuidade do serviço, ainda que, durante o longo período de concessão, várias empresas possam vir a falir, tenham declarada a caducidade de seus contratos, venham a rescindi-los judicialmente ou ocorra qualquer outra hipótese de fechamento.

10.7.11. Por fim, admitindo-se, apenas por conjectura, o extremo, que nenhuma empresa funerária aqui em atividade saia vencedora do certame, poderá a Administração Pública recorrer, em última instância, à contratação emergencial de funerárias, quer as atuantes no Distrito Federal, quer nas cidades do Entorno, para a prestação dos serviços, acaso as daqui assim não o queiram, pelo prazo necessário à instalação das contratadas (em tese, sessenta dias).

10.7.12. Considerando que as contratações emergenciais têm previsão expressa no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispensa o processo licitatório em casos como o apontado pelo impugnante, desnecessária regra editalícia a respeito.

Tem-se, assim, por analisados todos os questionamentos ofertados pela impugnante. Ante todo o exposto, INDEFIRO a presente impugnação, inclusive por não vislumbrar qualquer razão para suspensão do certame.

PERCIVAL BISPO BIZERRA

Presidente



Documento assinado eletronicamente por **PERCIVAL BISPO BIZERRA - Matr.0247369-0, Presidente da Comissão Especial de Licitação para Permissão de Serviços Funerários**, em 28/05/2021, às 17:52, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=62899355 código CRC= **CA756AE5**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Estação Rodoferroviária - Ala Norte - Gabinete - Bairro SAIN - CEP 70631-900 - DF

61-2104.4255

00400-00022318/2021-07

Doc. SEI/GDF 62899355

Criado por [alessandra.vargas](#), versão 4 por [alessandra.vargas](#) em 28/05/2021 17:32:12.